



Robert Meldt, Gísela Wachinger, Roland Fritz, Piet Sellke

Bürgerbeteiligung nach den Kriterien der Mediation

Modell zur Konfliktlösung beim Bau eines Wohnheims von Asylbewerbern in Grenzach-Wyhlen

Kaum ein Thema sorgt derzeit für derart polarisierende Reaktionen wie der Zuzug von Asylbewerbern. Die rasant ansteigenden Zahlen stellen nicht nur die Kommunen im Land vor große Herausforderungen. Gesamtgesellschaftlich und vor allem bei Anwohnern von Unterkünften beginnen kontrovers geführte Diskussionen über Fragen der Belastbarkeit und Zuzugsbegrenzung. Dieser Praxisbeitrag ergänzt den Fachartikel von Tobias Benz¹ in dieser Ausgabe und erläutert, wie in der Gemeinde Grenzach-Wyhlen in Baden-Württemberg die Bürgerbeteiligung zum Bau einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber und Flüchtlinge praktisch umgesetzt und nach den Kriterien der Mediation gestaltet wird.

Ausgangs- und Konfliktlage

Einreisende Asylbewerber und sonstige Flüchtlinge werden in der Bundesrepublik Deutschland nach dem sogenannten »Königsteiner Schlüssel« (Berechnungsmodell nach Steueraufkommen und Bevölkerungsanzahl) zunächst den einzelnen Bundesländern zur »Erstaufnahme« zugeteilt. Von dort erfolgt die Zuweisung an die Stadt- und Landkreise zur »vorläufigen Unterbringung« in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen. Im letzten Schritt werden die

Schutzsuchenden schließlich auf die Gemeinden zur »Anschlussunterbringung« aufgeteilt (§§ 44 ff. Asylverfahrensgesetz – AsylVfG i. V. m. dem bad.-württ. Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen – Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG).

Die baden-württembergische Gemeinde Grenzach-Wyhlen im Landkreis Lörrach hat sich dafür entschieden, dem Landkreis ein Grundstück für den Bau einer Gemeinschaftsunterkunft zur Verfügung zu stellen. Damit entfällt für diese Kommune die Pflicht zur weiteren Aufnahme

von Flüchtlingen im Rahmen der »Anschlussunterbringung«. Zur Begründung dieses Schritts weist die Gemeinde auf ihren angespannten Wohnungsmarkt. In Grenzach-Wyhlen sehe man keine Möglichkeit mehr, eine unbestimmte Anzahl weiterer Flüchtlinge dezentral unterzubringen. Mit dem Landkreis wurde vertraglich festgelegt, nicht mehr als 200 Asylbewerber und Flüchtlinge in dieser Gemeinschaftsunterkunft unterzubringen und zu betreuen.

Der im voranstehenden Fachartikel von Tobias Benz beschriebene Ablauf eines Beteiligungsprozesses ist nach den

¹ Siehe S. 6

Grundsätzen und Phasen der Mediation entsprechend konzipiert und soll im Folgenden erläutert werden.

Phase 0: Eingangsvoraussetzungen für den Beteiligungsprozess

Der Gemeinderat hatte bereits im Frühjahr 2015 das konkrete Grundstück für die Gemeinschaftsunterkunft festgelegt und gleichzeitig beschlossen, eine Bürgerbeteiligung durchzuführen – konzipiert und geleitet von einem versierten Mediatorenteam. Die interdisziplinär erfahrenen Autoren dieses Artikels (Rechtsanwalt, Biologin und Soziologe) erhielten den Auftrag zur Konzeption des Beteiligungsprozesses und seiner Durchführung.

Mit diesem Mandat des Gemeinderats konnten die Auftragnehmer die Bürgerinnen und Bürger von Grenzach-Whylen in die Entscheidung einbeziehen. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung (Partizipation) sollten in Form einer Empfehlung an den Gemeinderat formuliert werden, der dann abschließend darüber entscheidet. Damit wird dem Kriterium der Mediation Rechnung getragen, wonach die in die Mediation einbezogenen Parteien eine Möglichkeit haben müssen, über die Konfliktgegenstände Entscheidungen zu treffen (Fritz, R., Pielsticker, D., 2013). Im politischen Rahmen einer Partizipation auf kommunaler Ebene kann zwar das Mandat zur Entscheidungsvorbereitung an die Bürgerinnen und Bürger übertragen werden, nicht aber die Entscheidung selbst. Diese bleibt den repräsentativen Gremien vorbehalten (Wachinger, G., Heise, N. et al., 2014).

Nach den Kriterien einer Mediation wurde zur Prüfung der Mediationseignung zunächst der **Entscheidungsspielraum** erfragt. Dies ist bei derartigen Partizipationsprojekten eine komplexe Aufgabe: Die Bürgerinnen und Bürger können nur in einem durch gesetzliche Regelungen und politische Gegebenheiten gesetzten Rahmen entscheiden. Diese Restriktionen sind als »Leitplanken der Bürgerbeteiligung« zu verstehen: Sie müssen zwar eine »freie Fahrt« (Empfehlungsmöglichkeit für die Entscheidung) zulassen, zeigen aber die

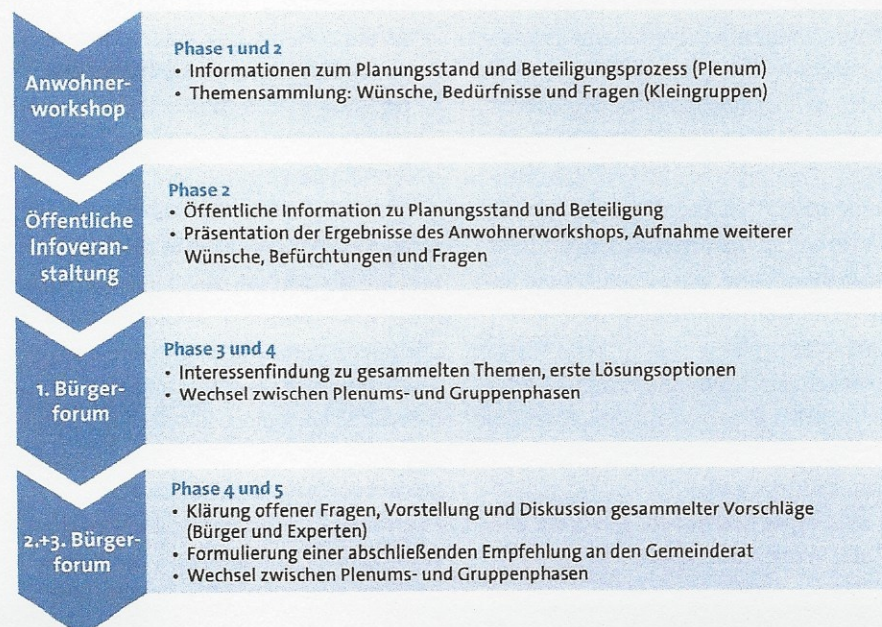
Grenzen auf, ohne deren Beachtung die Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger unrealistisch wäre (»Leitplanken«). In Grenzach-Whylen ergaben sich die Leitplanken aus den gesetzlichen Pflichten der Gemeinde (v. a. nach dem AsylVfG und Flüchtlingsaufnahme-gesetz) sowie den getroffenen Vorentscheidungen des Gemeinderates.

Die Bereitstellung eines bestimmten Grundstücks für eine Gemeinschaftsunterkunft des Kreises wurde mit dem Landkreis bereits vertraglich fixiert, darüber war also nicht mehr zu entscheiden. Trotzdem wurde über diese Tatsache im Beteiligungsprozess selbst wie auch in vielen Leserbriefen viel und oftmals sehr emotional diskutiert. Nach den Erfahrungswerten des Teams aus anderen Praxisbeispielen der Partizipation, wie beispielsweise zum Nationalpark Schwarzwald, ist eine Bürgerbeteiligung tatsächlich umso erfolgversprechender, je früher sie im Planungsprozess angesetzt wird und je mehr Entscheidungsspielräume es noch gibt. Aus diesem Grunde wäre auch im vorliegenden Fall die öffentliche Beteiligung zur Standortfrage nach Mediationsgesichtspunkten »der Königsweg« gewesen. Es war wohl einem sehr knappen Zeitfenster für die Entscheidung über den Standort und der sich deutschlandweit zuspitzenden Notlage für Flüchtlinge geschuldet, dass der Gemeinderat diese Entscheidung vorab

in nichtöffentlicher Sitzung getroffen hatte. Positiv zu bewerten ist allerdings die von Beginn an offene Diskussion der Gemeinde Grenzach-Whylen darüber, dass die Beteiligung ausschließlich über das »Wie« des Baus eines Wohnheims für Flüchtlinge erfolgen sollte, nicht hingegen über das »Ob« und das »Wo«. Auch wenn ein derart geringer Entscheidungsspielraum meist zu Unmut führt, ist die transparente Vermittlung dieser Leitplanken essentiell für den Beteiligungsprozess.

Neben der **Vertraulichkeit** und **Rollenklarheit** der MediatorInnen war eine weitere Voraussetzung für den Beteiligungsprozess nach den Kriterien der Mediation zu beachten: **Keine Statusveränderung** während des Partizipationsverfahrens. So wurde für den gesamten Prozess vereinbart, dass die Gemeinde keine entscheidenden Statusveränderungen vornimmt. Auch auf Landkreisebene fanden Gespräche statt, die diesen Aspekt als Voraussetzung für das Beteiligungsverfahren deutlich machten.

Wichtig für eine offene Diskussion und Entscheidungsfindung war die Vereinbarung, dass auch Arbeitsgruppensitzungen der Veranstaltungen vertraulich bleiben. Gleichzeitig wurde in den Plenumsitzungen der Forderung nach Transparenz Rechnung getragen und die vorher in den Arbeitsgruppen erzielten



Ergebnisse der Öffentlichkeit vorgestellt. Zu diesen Plenumsitzungen wurde dann auch die Presse zugelassen.

Bei allen Mediationsverfahren liegt die Verantwortung für den Inhalt bei den Teilnehmenden. Die ModeratorInnen und Co-ModeratorInnen der Arbeitsgruppen müssen daher ihre Rolle immer ganz klar sehen und darstellen; sie dürfen also selbst keine Lösungsvorschläge einbringen. Für die Beantwortung von Fachfragen der BürgerInnen wurden daher bei den Beteiligungsveranstaltungen jeweils Experten in die Arbeitsgruppen eingeladen.

Derartige aus der Mediation entlehnte Einstiegsriterien haben sich bereits bei vielen Bürgerbeteiligungsveranstaltungen bewährt, etwa beim Beteiligungsprozess zur Zukunft der Kreiskliniken im Landkreis Calw (Wachinger, G., Renn, O. et al., 2014).

Phasen 1 und 2: Der Anwohnerworkshop am 29.06.2015

Ziel der Veranstaltung für die Anwohnerinnen und Anwohner der Straße, in der das Wohnheim geplant ist, war es, sie transparent zu informieren sowie ihre Wünsche, Befürchtungen und Fragen zur Themensammlung für das weitere Verfahren aufzunehmen.

Die Information fand im Plenum in der Form von Vorträgen zum Stand der Planungen, zu den »Leitplanken« des weiteren Beteiligungsprozesses und zu den Gründen für die bisher getroffenen Entscheidungen in der Sache statt. Zu diesen Themen referierten der Bürgermeister von Grenzach-Wyhlen Dr. Tobias Benz, die Sozialdezernentin des Landkreises Lörrach sowie der Fachbereichsleiter »Planung und Bau« des Landkreises. Zum Abschluss der Plenumsphase wurden unter Leitung des Moderatorenteams Fach- und Verständnisfragen aus dem Publikum aufgenommen und beantwortet.

In den anschließenden Gruppenarbeiten wurden in sechs Gruppen jeweils die gleichen drei Fragen zum Bau des Wohnheims bearbeitet:

1. Was **muss** geschehen, damit der Bau des Wohnheims gelingt?
2. Was darf **nicht** passieren?
3. Welche **Fragen** gibt es?

Mit diesem Design hatten alle Teilnehmenden die Möglichkeit, ihre Wünsche und Sorgen umfassend darzulegen. Ihre Aussagen wurden an Pinnwänden festgehalten und im Anschluss an die Veranstaltung thematisch sortiert. Neben dieser Diskussion gab es die Möglichkeit, Fragen rund um das geplante Wohnheim auch an Expertinnen und Experten zu stellen, die in der zweiten Hälfte dieser Phase zwischen den Gruppenräumen wechselten.

In der abschließenden Plenumsphase wurden

- die Ergebnisse der Arbeitsgruppen vorgestellt,
- ein Ausblick auf das weitere Verfahren gegeben und
- eine Redaktionsgruppe aus dem Teilnehmerkreis gebildet, die den Entwurf des Protokolls gegenlas und korrigierte.

Das Feedback der Teilnehmenden zu Veranstaltung und den Ergebnissen zeigte zwar eine fortbestehend kritische Grundstimmung mancher Teilnehmer, nun aber auch eine größtenteils positive Bewertung (Westermann, B., 2015). Alle Anregungen, Bedenken und Fragen aus den Arbeitsgruppen wurden vom Moderatorenteam wörtlich in das Protokoll aufgenommen (*Gemeinde Grenzach-Wyhlen b.*, 2015) und in sechs Themenbereiche unterteilt:

- Bauphase und Architektur
- Bürgerschaftliches Engagement
- Kinder und Jugendliche, Kita und Schule
- Kultur, Integration, berufliche Unterstützung
- Sicherheit
- Weitere Beteiligung, Transparenz

Ergänzung der Phase 2: Themensammlung bei der öffentlichen Informationsveranstaltung am 08.07.2015

Die zweite Veranstaltung wurde im Wesentlichen vom Landratsamt und der Gemeinde konzipiert, um nach der Information der Anwohner auch die Öffentlichkeit über den Planungsstand der Flüchtlingsunterbringung, die »Leitplanken« der Beteiligung zu diesem Thema und die Gründe für die bisher getroffenen Entscheidungen zu informieren. Das

Moderatorenteam nahm weitere Anregungen, Befürchtungen und Fragen auf vorbereiteten Stellwänden auf. Im methodischen Rahmen von Interviews stellte das Team die Ergebnisse des Anwohnerworkshops dem Plenum vor und ließ bereits erste Einschätzungen von Experten diskutieren.

Aus der protokollierten Themensammlung ergaben sich sechs Themengruppen, die drei unterschiedlichen Funktionen der Bürgerbeteiligung zugeordnet werden mussten:

- Inklusion,
- Konfliktlösung und
- die Sammlung von Erfahrungswissen.

Diese Funktionen basieren auf unterschiedlichen Konzepten, die in der Vorgehensweise aufeinander abzustimmen sind (Benighaus, C., et al., 2015).

»**Inklusion**« bedeutet, dass die von einer Entscheidung direkt betroffenen Bürgerinnen und Bürger in den Entscheidungsprozess einbezogen und so in die Lage versetzt werden, selber an der Planung und Gestaltung mitzuwirken. Dazu ist ein klares Mandat der Gemeinde notwendig, das die Berücksichtigung der erarbeiteten Ergebnisse gewährleistet. »**Konfliktlösung**« ist notwendig, um Ängste und Vorbehalte abzubauen sowie gegenseitiges Verständnis zu fördern. Durch die Einbeziehung von möglichst viel lokalem Wissen soll außerdem »**Erfahrungswissen**« der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidung eingebracht werden, denn durch die Berücksichtigung der Ideen und Wünsche der BürgerInnen wird die Umsetzbarkeit des Projektes erhöht (Sellke et al., 2007).

Phasen 3 und 4: Bürgerforum am 10. Oktober 2015

Die Beteiligungsveranstaltung zur Konfliktbearbeitung wurde im Format eines Bürgerforums konzipiert (Wienhöfer, 1996): Die bei den bisherigen Veranstaltungen gefundenen Themen konnten mit Hilfe von Experten aus den sechs Bereichen bearbeitet und erste Lösungsoptionen gesammelt werden. Dieser Schritt entspricht der dritten Phase der Interessensfindung und dem Anfang der vierten Phase einer Mediation.

Das gewählte Format des Bürgerforums diente dazu, die Prinzipien der Mediation mit den Erfordernissen der Bürgerbeteiligung zu vereinbaren: In Mediationsverfahren gilt zwar der Grundsatz der Vertraulichkeit, der bei kleinen Gruppengrößen einzuhalten ist. Bürgerbeteiligungsveranstaltungen sind aber für ihre Akzeptanz auch auf die Transparenz gegenüber vielen Personen und die Einbeziehung vieler Interessensvertreter angewiesen. Daher sehen Bürgerforen einen Wechsel zwischen Gruppen- und Plenumsphasen vor: Die Gruppensitzungen sind vertraulich und die Gruppe entscheidet, welches Ergebnis nach außen getragen wird. Die Plenumsphasen sind dagegen öffentlich und dienen dazu, die Ergebnisse der Gruppensitzungen zusammenzuführen und mit allen Beteiligten abzustimmen. So trägt dieses Format dazu bei, in größeren Gruppen mit Bürgern und Experten einen Konsens zu schwierigen Vorhaben zu erzielen und fortbestehende Dissenspunkte strukturiert festzuhalten.

Am ganztägigen Bürgerforum nahm eine reduzierte Zahl von Bürgern teil. Nach Darstellung und Erörterung des aktuellen Planungsstandes und der gegenwärtigen Flüchtlingssituation bearbeiteten Arbeitsgruppen die bisherigen Themen interessenorientiert. Zudem wurden unter Einbeziehung verschiedener Experten eine Fülle von Lösungsoptionen entwickelt, dem Plenum vorgestellt, gemeinsam diskutiert und für den weiteren Beteiligungsprozess konkretisiert.

Konzeption des weiteren Beteiligungsprozesses – Phasen 4 und 5

Für das zweite Bürgerforum, das im Januar 2016 stattfinden soll, sind folgende Punkte vorgesehen, die dem zweiten Teil der vierten Phase der Mediation entsprechen:

- Klärung der dann noch offenen Fragen,
- Besprechung der gesammelten Vorschläge mit ExpertInnen der Gemeinde und des Landkreises und
- deren Vorstellung gegenüber den Bürgern aus den anderen Workshops.

Im abschließenden Bürgerforum, das für Ende Februar 2016 avisiert ist, soll analog zur Schlussvereinbarung in der fünften Mediationsphase eine abschließende Empfehlung an den Gemeinderat formuliert werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Unterbringung von Asylbewerbern gehört derzeit zu den konfliktträchtigsten Aufgaben, die öffentliche Verwaltungen in Deutschland zu bewältigen haben. Die Anwohner betroffener Gemeinden äußern Befürchtungen in verschiedenen Themenbereichen, angefangen von Unannehmlichkeiten in der Bauphase neuer Unterkünfte über Sicherheitsfragen bis hin zur möglichen Überlastung der öffentlichen Infrastruktur, wie beispielsweise der Bildungseinrichtungen. Werden die Anwohner früh genug in die Planung einbezogen, können diese Themen sachorientiert diskutiert und über die Offenlegung der Anwohnerinteressen nach dem Vorbild der Mediation Lösungen gefunden werden, welche die Unterbringung von Flüchtlingen mit den Anliegen der Anwohner in Einklang bringen (Sellke, P., Renn, O., 2008).

In Grenzach-Wyhlen konnten im Rahmen von drei Veranstaltungen eines Beteiligungsprozesses Wünsche, Befürchtungen und Fragen der Bürger gesammelt und zu sechs Oberthemen geclustert werden. Nach einer eingehenden Diskussion und Bearbeitung auf Interessensebene im Format des Bürgerforums können Arbeitsgruppen Lösungsvorschläge sammeln, erörtern und bewerten, um als Ergebnis eine Abschlussempfehlung zu erarbeiten. Das Mandat der Gemeinde für den Beteiligungsprozess enthält die ausdrückliche Erklärung, diese Ergebnisse bei weiteren Entscheidungen zu berücksichtigen.

Literatur (Auszug)

- Fritz, R., Pielsticker, D.: Mediationsgesetz, Luchterhand, 2013.
- Fritz, R., Vormeier, J.: Gemeinschaftskommentar zum AsylVfG, Luchterhand, 2015.
- Sellke, P., Renn, O.: Risiko-Governance in einer komplexen Welt. In: Gross, M. (Hg.): Handbuch Umweltsoziologie. VS-Verlag, Wiesbaden, 2008, 503–529.

Wachinger, G., Heise, N., Renn, O., Wist, S.: Bürgerbeteiligung bei Gesundheitsthemen, 2014.

Die vollständige Literaturliste kann in einer Kommentierung dieses Artikels auf dem Fachportal »Mediation aktuell« des Wolfgang Metzner Verlages eingesehen werden (www.mediationaktuell.de).



Dr. Gisela Wachinger

Diplombiologin, Mediatorin und Ausbilderin BM

Koordinatorin des Master-Studiengangs »Planung und Partizipation« an der Universität Stuttgart. Konzeption und Leitung von Mediations- und Beteiligungsverfahren, besonders in Umweltkonflikten

E-Mail:

wachinger@wachinger-pro-re.de

Robert Meldt

Wiss. Hilfskraft, Planung u. Partizipation, (Co-)Moderation von Beteiligungsverfahren.

E-Mail:

robert.meldt@gmail.com

Prof. Dr. Roland Fritz, M.A.

Rechtsanwalt und Mediator,

Präs. d. VG a. D.

Schwerpunkt: Kons. Streitbeilegung im öffentl. Bereich

www.mediator-fritz-frankfurt.de

Piet Sellke

Mediator

Mediationsbüro Esslingen

E-Mail: sellke@mediationsbuero-esslingen.de